Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

29 984 Spoor: vervoer- en beheerplan

Nr. 630 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 oktober 2015

Bij deze stuur ik u het eindrapport van het externe onderzoek naar de besluitvorming, informatie-uitwisseling en projectbeheersing bij de projecten OV SAAL KT cluster C en Doorstroomstation Utrecht[1].

Naar aanleiding van de melding van ProRail in juni 2014 dat er sprake was van een budgetaanpassing bij het PHS project Doorstroomstation Utrecht (DSSU) heb ik besloten om een extern onderzoek te laten uitvoeren. Het doel van het onderzoek was om door de evaluatie van beide projecten te bezien in hoeverre de afspraken over besluitvorming, informatie-uitwisseling en projectbeheersing tussen IenM en ProRail correct zijn toegepast en waar beide organisaties verbeteringen kunnen doorvoeren. Eerdere onderzoeken naar de samenwerking tussen ProRail en IenM bij projecten zijn intern uitgevoerd. Om een structurele verbetering te bewerkstelligen is ditmaal gekozen voor een onafhankelijk onderzoek. Dit past bij de aanpak die heb aangekondigd om samen met ProRail te komen tot een verbetering van de samenwerking. De president-directeur van ProRail en ik willen een helder inzicht in de zaken die in het verleden niet goed zijn gegaan zodat wij betekenisvolle stappen kunnen zetten om de samenwerking op een hoger plan te brengen.

In het onderzoek is gekeken naar de projecten OV SAAL KT Cluster C en DSSU. Het onderzoeksbureau constateert dat beide projecten van de buitencategorie zijn. Het betreft ingewikkelde projecten in een complexe omgeving; de treindienst gaat door, er is beperkte speelruimte, er worden meerdere projecten tegelijkertijd gerealiseerd, het belang om snelheid te maken, etcetera.

In beide trajecten is sprake geweest van druk op de planning en het benodigde budget. De huidige stand van zaken is dat OV-SAAL KT Cluster C binnen budget wordt opgeleverd en binnen planning. De actuele stand

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

kst-29984-630
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

van zaken bij het project DSSU is dat de in augustus 2014 door ProRail verwachte aanpassing van € 107 mln is teruggebracht tot € 29,5 mln exclusief BTW. Van de in 2011 beoogde versnelling van twee jaar is nog een jaar over, oplevering staat gepland voor eind 2016.

Uitkomsten evaluatie

De hoofdvraag van de evaluatie was hoe de wederzijdse informatie-uitwisseling en besluitvorming tussen ProRail en IenM is geweest, of deze conform de afspraken was en hoe IenM met de informatie is omgegaan. Het onderzoek is in april 2015 gestart en had betrekking op de periode tot en met medio 2014. Opdrachtgever van het onderzoek was IenM. ProRail heeft volledige medewerking aan het onderzoek verleend.

Het onderzoek laat zien dat de afspraken en spelregels tussen IenM en ProRail over de besluitvorming en informatie-uitwisseling niet correct zijn toegepast. In beide projecten loopt de besluitvorming niet in alle gevallen via de afgesproken besluitvormingslijn en wordt deze niet altijd door ProRail en IenM gezamenlijk voorbereid. De onderzoekers schetsen enkele onderliggende patronen die hiervoor een verklaring kunnen bieden. Het gaat onder andere om de wens van ProRail om altijd de beste inhoudelijke oplossing te realiseren en het belang dat door ProRail en IenM wordt gehecht aan consensus in de spoorsector. Ook is sprake van optimisme binnen projectteams over scopewijzigingen waardoor consequenties voor planning en budget kunnen worden onderschat. De onderzoekers signaleren dat bij betrokken partijen sprake is van te weinig hard en zakelijk projectmanagement. Dit is belangrijk om de consequenties voor tijd en geld van een (scope)wijziging volstrekt helder te krijgen voordat een wijziging wordt geaccepteerd en ter besluitvorming wordt voorgelegd.

Dit zijn stevige conclusies en tegelijkertijd vormen zij een bevestiging van het belang van de koers die ik heb ingezet om de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie te versterken, onder andere met de nauwere werkrelatie tussen ProRail en Rijkswaterstaat, de aandacht voor een noodzakelijke cultuurverandering, mijn rol als aandeelhouder en de verbeteringen die er in de rapportagestructuur worden doorgevoerd. Het rapport onderstreept het belang van deze aanpak en biedt tevens goede aanknopingspunten om deze aanpak verder te versterken. Ik neem de conclusies en aanbevelingen van het onderzoeksbureau dan ook onverkort over. Hieronder zal ik de adviezen langslopen en aangeven op welke wijze ik hier opvolging aan geef.

Advies 1: Expliciteer het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap.

Het eerste advies is om het opdrachtgeverschap van IenM en het opdrachtnemerschap van ProRail te expliciteren, in het bijzonder wat betreft:
- de verwachtingen over en weer over de balans in de sturing tussen «op afstand en hoofdlijnen» tot «er bovenop en in detail»
- de vigerende afspraken toegesneden op de fase – afspraken in de verkennings- en planuitwerkingsfase respectievelijk de realisatiefase kunnen verschillen – en complexiteit van projecten
- de omgang met het dilemma tussen vroegtijdig melden of eerst alles uitzoeken.

IenM en ProRail vinden het wenselijk dat nog nadrukkelijker wordt geïnvesteerd in een beter onderling begrip van elkaars positie en rol. Hiervoor zijn al de nodige acties in gang gezet. Dit rapport onderstreept het belang om via workshops projectmedewerkers en het management

van beide organisaties de komende maanden nog nauwer met elkaar in contact te brengen om de conclusies van dit rapport te bespreken en te vertalen naar specifieke afspraken die in de werkafspraken tussen IenM en ProRail kunnen worden verankerd. Het gaat dan bijvoorbeeld om afspraken hoe de informatie-uitwisseling kan worden verbeterd als nog geen sprake is van gevalideerde informatie.

Advies 2: Verhelder de afspraken over scopewijzigingen.

Het tweede advies is de afspraken over hoe om te gaan met (mogelijke) scopewijzigingen te verhelderen, in het bijzonder wat betreft:
– Wat wel en niet wordt verstaan onder een scopewijziging
– Dat de consequenties van een (mogelijke) scopewijziging voor tijd, geld en kwaliteit vooraf in beeld worden gebracht en afgewogen
– Dat bij projecten in de realisatiefase terughoudend wordt omgegaan met scopewijzigingen en andere wijzigingen met consequenties voor tijd en geld

De opvolging van dit advies is opgepakt. Nieuwe afspraken worden dit najaar geïmplementeerd in de overleggen tussen IenM en ProRail. Ik teken daarbij aan dat bij de voorbereiding en realisatie van spoorinfrastructuurprojecten altijd sprake kan zijn van scopewijzigingen. De omvang en duur van deze projecten is dusdanig dat voortschrijdend inzicht, veranderende omstandigheden of aanvullende wensen van betrokken partijen, zoals omwonenden, onvermijdelijk is. Het doel van IenM en ProRail is om te borgen dat scopewijzigingen tijdig en op de juiste wijze voor besluitvorming worden voorgelegd.

Advies 3: Bespreek periodiek uitgebreid de voortgang van en gevraagde besluiten over spoorweginfrastructuurprojecten.

De voortgang en gevraagde besluiten van (in ieder geval) complexe projecten moeten elke twee maanden uitgebreid besproken worden. Als de situatie daar om vraagt kan de frequentie worden verhoogd. Daarbij is het belangrijk dat de sturings- en beslisinformatie van voldoende kwaliteit is om de opdrachtgeverrol goed in te kunnen vullen. Dat wil zeggen dat IenM altijd inzicht heeft in actuele basisreferenties (scope, tijd, geld en kwaliteit) van de projecten.

Omdat in een project voortdurend beslissingen worden genomen, is het belangrijk heldere afspraken te maken welke besluiten wederzijdse instemming vereisen. Er mag altijd ruimte zijn voor verbetering in projecten, maar dan wel alleen voor verbeteringen waarover via de formele besluitvormingslijn is besloten.

Met ProRail is inmiddels afgesproken om de voortgang van de grote, complexe, en de meest risicovolle projecten standaard op directieniveau tussen IenM – ProRail te bespreken waarbij ook de eerstkomende mijlpalen van deze projecten aan de orde komen.

Advies 4: Handel zorgvuldig naar de eigen, aangescherpte afspraken en spelregels.

Het vierde advies is dat IenM en ProRail zorgvuldig moeten handelen naar de eigen, aangescherpte afspraken en spelregels over de besluitvorming en informatie-uitwisseling, en elkaar daar ook op mogen en moeten aanspreken. Een eerste stap is dat recent een beheerprotocol is vastgesteld dat de bestaande afspraken verankert. In het proces van projectmanagement (ProRail) en het proces van politiek-bestuurlijke besluitvorming

(IenM) zullen waarborgen op het correct toepassen van de aangescherpte afspraken en spelregels worden ingebouwd.

Advies 5: Investeer in de relaties tussen IenM en ProRail

Het vijfde advies is om te investeren in de onderlinge relaties tussen IenM en ProRail. IenM en ProRail kunnen de evaluatie benutten om handen en voeten te geven aan een cultuurverandering door met elkaar het gesprek aan te gaan over:
- hoe behouden/koesteren we gewenst gedrag dat al wordt vertoond?
- hoe stimuleren we gewenst gedrag dat nog weinig wordt vertoond?
- hoe nemen we niet langer gewenst of ongewenst gedrag weg?

Tot slot

Het onderzoeksrapport bevestigt mijn beeld over het belang om verbeteringen aan te brengen in de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. Het rapport legt bloot dat bij de twee onderzochte projecten sprake is geweest van een aantal tekortkomingen in de informatie-uitwisseling en in de naleving van afspraken over besluitvorming. De geconstateerde verbeterpunten zijn ook relevant voor de samenwerking bij andere grote complexe spoorinfrastructuurprojecten en voor de wijze waarop ik uw Kamer voortaan periodiek zal informeren over grote spoorprojecten (zie mijn separate brief daarover, Kamerstuk 29 984, nr. 631). Ik beschouw dit rapport dan ook als een integraal onderdeel van de door mij ingezette verbeteraanpak. Ik verwacht dat implementatie van de adviezen zal leiden tot een merkbare verbetering in de beheersing bij grote complexe projecten. Dit wordt ook door ProRail onderschreven.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld